

'Nuevas' políticas de radiodifusión para los medios no comerciales en México

'New' Radio Policies for Non-commercial Media in Mexico

Luz de Azucena Rueda de León Contreras

Licenciada en Derecho. Estudiante de la Maestría en Administración Pública y Gobierno, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Laura Mota Díaz

Máster en Ciencias Sociales. Profesora-investigadora, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Correo electrónico: lmotad@uaemex.mx

Fecha de recepción: junio 2013

Fecha de aceptación: febrero 2014

Resumen

Las políticas públicas en México han privilegiado el aspecto comercial de la radiodifusión sobre la función social de los medios no lucrativos. Las demandas de la sociedad civil por consolidar un entorno de pluralidad mediática aún no se atienden, a pesar de anunciarse que las recientes reformas constitucionales serían el inicio de nuevas políticas para satisfacer las más diversas necesidades de comunicación e información. Por ello, pretendemos destacar la evidente desarticulación entre los dos elementos propios de la radiodifusión –como industria cultural– que ha caracterizado las acciones gubernamentales en México, reiteradas en la reciente reforma constitucional y, seguramente, en las leyes que de ésta emanen y en los actos administrativos subsecuentes.

Descriptor: México, políticas públicas, reforma constitucional, radiodifusión comercial, radiodifusión no comercial.

Abstract

Public policies in Mexico have privileged the commercial aspect of radios over the social function of non-profit media. Despite the recent constitutional reforms that were announced as the beginning of new policies designed to satisfy the most diverse needs of communication and information, the demands of civil society to consolidate an atmosphere of media plurality have not been attended to. This article centers on the reasons for which the aspirations of civil society in this area have not materialized. With this objective, we focus on the evident disunity that has characterized communication public policies in Mexico with respect to two elements that are part of radio as a cultural industry – its economic aspect and its socio-cultural aspect.

Key words: Mexico, public policies, constitutional reform, non-commercial radio.

Introducción

La reciente reforma constitucional mexicana sobre telecomunicaciones —cuya iniciativa correspondió al Ejecutivo, en el marco de los acuerdos del llamado Pacto por México¹— se anunció vehementemente como el inicio de las nuevas políticas públicas basadas en competencia, cobertura, mejoramiento en calidad y precio, acceso a nuevas tecnologías y corrección de fallas de mercado². La citada reforma regula ampliamente aspectos comerciales y tecnológicos, mientras que el tema de la radiodifusión no comercial se limita a escasas previsiones sobre concesiones de uso público y uso social, en estas últimas se incluye a las estaciones comunitarias e indígenas.

La radiodifusión no comercial es un fenómeno comunicativo inmerso en un sistema económico y político que privilegia los intereses comerciales, pese a ello y a sus dificultades financieras, normativas y administrativas, se ha posicionado en la colectividad por la función social y cultural que desempeña. De hecho, si los medios únicamente se emplearan con fines comerciales y publicitarios, se podrían “obviar los intereses comunes [...] sin meditar en la factibilidad de mostrar otros senderos con mayor enriquecimiento” (Valderrama et ál., 2004: 17). Por esa razón, consideramos importante contar con normativas específicas para este ámbito de la comunicación, más aún si se tiene en cuenta que el andamiaje normativo debe sustentar la actividad de gobierno en un Estado de Derecho y ser el punto de partida de las políticas públicas, pues las decisiones gubernamentales tienen eficacia solo si las acciones tendientes al logro de resultados son congruentes con su sistema jurídico (Subirats et ál., 2008: 42).

Teniendo en cuenta lo anterior, sostenemos que si bien las decisiones de política pública del Gobierno mexicano en materia de radiodifusión deben partir de una normatividad moderna, acorde a las nuevas tecnologías y con miras a fortalecer la competencia en beneficio de los usuarios, no debe ser la libre competencia el elemento preponderante, igual de importante es el fortalecimiento de las emisoras no lucrativas.

En tal sentido, el propósito de este trabajo es destacar la manifiesta desarticulación entre el aspecto comercial y la función social de la radiodifusión, que ha caracterizado

1 El Pacto por México es un acuerdo político nacional, suscrito el 2 de diciembre de 2012 por el Presidente de México y los dirigentes del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD). Contiene cinco grandes acuerdos, que a su vez, se traducen en 95 compromisos. De este acuerdo político emanaron varias iniciativas de reforma constitucional, entre ellas la que nos ocupa en el presente artículo. A pesar de tener un lugar central en la agenda gubernamental mexicana, dicho pacto es cuestionado por carecer de representación plural y mecanismos democráticos, de hecho uno de los primeros problemas que tuvo que enfrentar fue el conflicto con el magisterio que inició en los primeros meses del año 2013, luego de que en diciembre de 2012 se aprobara la Reforma Educativa, al cual se sumaron los conflictos internos al Gobierno que se evidenciaron con la salida del PRD, en noviembre de 2013.

2 “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6.º, 7.º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013.

las políticas gubernamentales y que se ha reiterado en la reciente reforma constitucional, cuyo único objetivo ha sido el fortalecimiento de la actividad comercial de esta industria, razón por la que las actuales demandas en torno a la democratización de los medios de comunicación continúan sin ser atendidas.

Por tanto, el abordaje teórico-metodológico propuesto se fundamenta en la convicción de la necesidad de reconocer la naturaleza de industria cultural inherente a la radiodifusión y, en consecuencia, tanto su dimensión económica como su dimensión cultural/sociopolítica. Ambos aspectos deberían ser igualmente considerados en la instrumentación de políticas públicas.

De este modo, adoptamos el enfoque de la Economía Política de la Comunicación, pues nos permite analizar las modificaciones al esquema mexicano de radiodifusión no comercial, con base en el marco normativo, la administración del espectro radioeléctrico, la concentración de frecuencias y la demanda de democratización de los medios. Este es un enfoque holístico que analiza la relación entre la organización económica y la vida social, cultural y política, y busca determinar el impacto que las dinámicas económicas tienen sobre las expresiones culturales y el acceso a éstas para los distintos grupos en la sociedad, confrontando “dos experiencias y dos modos de institucionalización del medio de comunicación electrónico: el régimen comercial y el servicio público” (Mattelart, 2005: 89).

Políticas de comunicación

Las políticas de comunicación adquieren un significado relevante en la investigación al buscar “la definición de objetivos, disposiciones y actividades de las instituciones y actores políticos conducentes a organizar y lograr desarrollos específicos con relación a las condiciones de materialización de la comunicación pública moderna” (Sierra, 2006: 25). Aspecto que se relaciona con el deber estatal de garantizar a toda la población las condiciones de acceso y participación en los procesos de comunicación radiodifundida; aunque el fin se desvirtúa cuando las regulaciones normativas y administrativas solo se ocupan de los intereses comerciales, en demérito de la función de servicio público propia de la radiodifusión.

Las investigaciones sobre políticas públicas de comunicación denotan que éstas deben priorizar la comunicación alternativa (De Moragas, 1990: 201-202), pues se ha de reconocer las desigualdades, las asimetrías y los conflictos propios de los diversos intereses que se ejercen al interior de cada sistema político, procurando integrar a todos los actores económicos, políticos, culturales, en respuesta a las complejas realidades de los modelos de comunicación en cada contexto histórico-social (Sierra, 2006: 27). Al respecto, Cristina Zurbriggen sostiene que deben incluir a “actores sociales y dirigencias políticas que den forma a la organización del aparato estatal para

lograr políticas públicas de derechos ciudadanos y no políticas públicas de privilegios relativos” (Zurbriggen, 2009: 18).

En tal sentido, es fundamental considerar no solo las condiciones del mercado que de suyo repercuten en la pobreza y la desigualdad, sino las condiciones político-sociales del desarrollo económico. El Estado por tanto, debe contrarrestar las debilidades sociales y las fuerzas de dispersión, a través de mecanismos de gobernabilidad democrática (Yáñez, 2007: 23, 33), a partir de una perspectiva multidisciplinaria entre la Ciencia Política, la Comunicación, el Derecho y la Economía Política de la Comunicación (Sierra, 2006: 25).

En México, los estudios sobre políticas públicas de comunicación destacan la tendencia a desregular las industrias mediáticas y concentrar los medios, sobre la base errónea de que la radiodifusión es un negocio más, sin considerar sus particularidades de industria cultural (Huerta, 2004). Por otro lado, la política económica mira a la radiodifusión únicamente desde una visión empresarial y supone que los medios no comerciales denotan la desarticulación e inmadurez democrática de nuestra sociedad –cuando además le imputa una mínima presencia y escasos presupuestos– (De Quevedo, 2004). Esta concepción soslaya la importancia de otras necesidades comunicativas ajenas a los intereses mercantiles que, en una correlación de fuerzas, exigen ser atendidas a través de políticas públicas específicas (Quibrera, 2010: 229).

En este contexto los medios públicos, que forman parte del sector no comercial, se han encontrado en desventaja frente a la radiodifusión comercial desde su nacimiento, al no disponer de políticas gubernamentales (Esteinou, 2005: 52). Aunque la imperiosa necesidad de apertura democrática ha obligado a replantear su importancia dentro de este proceso, los intentos por instrumentar políticas nacionales de comunicación para los medios públicos –muchos de ellos empleados como instrumentos al servicio de intereses gubernamentales– han fracasado. Muestra de ello fue la intención de consolidar a estos medios en una red nacional y dotarlos de infraestructura tecnológica durante la década de los ochenta.

En la misma época, la radio universitaria –que pertenece al mismo segmento de medios públicos–, captó la atención gubernamental, pero los resultados tampoco fueron alentadores, pues no se logró eliminar el juego de tensiones, avances y retrocesos que se observan en las dimensiones político-conceptual, técnico-económica y discursiva que revisten las tareas comunicativas de estas emisoras. Debido a esto también tales medios han fragmentado su identidad, ante el ascenso de nuevas propuestas programáticas y la cada vez mayor competencia en el mercado de las telecomunicaciones (Berlín, 2000).

La carencia de políticas públicas en materia de medios y en los planes y programas nacionales y sectoriales ha tendido, casi exclusivamente, a fortalecer la competencia y la modernización, y ha aumentado las necesidades de la radiodifusión no comercial.

Actualmente,

[...] esta ausencia de políticas públicas está pasando de la era analógica a la digital, lo cual, desde el punto de vista tecnológico y social es un dispendio porque [...] una de las características de la digitalización es que permite no sólo ofrecer más servicios sino ampliar la capacidad para generar nuevas opciones, más canales, tanto en la radio como en la televisión, pero ante la falta de definiciones claras estos beneficios no se pueden aprovechar plenamente (Sosa, 2007: 99).

En el proceso democratizador de los medios que México requiere, la digitalización es la gran oportunidad de incorporar nuevos actores y reorganizar el espectro radioeléctrico. Esta tecnología genera el llamado “dividendo digital”; es decir, espectro excedente liberado (ya que las señales digitales emplean un menor ancho de banda) en el que pueden operar más frecuencias, razón por la cual se pueden generar nuevas posibilidades de comunicación e interacción entre medios y usuarios.

Relevancia sociocultural y política de la radiodifusión

53

La radiodifusión es una necesidad sociocultural que debe estar al alcance de toda la sociedad, pues solo así puede definirse como realmente democrática en términos culturales. Por su penetración e incidencia en la opinión pública, la radiodifusión constituye una herramienta para fines informativos y educativos; además, se relaciona estrechamente con el nuevo sentido ciudadano que se construye en el consumo de los propios medios. Éstos conforman un espacio físico y simbólico cotidiano que articula las informaciones en la esfera de lo público y las necesidades ciudadanas; por tanto, no refiere únicamente al lugar en el que se escuchan o se ven dichas informaciones, sino al espacio “donde se integran comunidades imaginarias de pertenencia y se trasciende a la escena pública” (Winocur, 2002: 30-32).

La doctrina democrática de la cultura exige la interacción ciudadana en nuevas esferas públicas que permitan abordar temas diversos con intereses plurales. Los medios de comunicación son espacios idóneos, pues forman parte de la esfera pública contemporánea: lo público ya no es solo lo gubernamental, sino también la extensa red de relaciones horizontales en el conglomerado social, que permite la emergencia de identidades colectivas, para las cuales son esenciales los procesos comunicativos.

Los medios presentan a sus audiencias diversas realidades políticas, a través de sus contenidos se transmiten pautas de comportamiento, se construyen valores y discursos que legitiman o deslegitiman a los actores políticos. En este proceso, se sustituye la forma tradicional de interacción en espacios físicos, para transitar a otra donde los espacios públicos son los propios medios de comunicación (Pareja, 2010: 142).

La pluralización de espacios hace de la sociedad civil un sujeto autónomo que fortalece la noción de lo público, y

[...] se basta a sí misma en un auto ensimismamiento de lo colectivo disperso para producir lo público (las esferas públicas), en donde el poder centralizado o los mecanismos institucionalizados para la producción de lo público pueden no jugar ningún papel más allá de su presencia como referentes sociales y políticos (Gurza, 1998: 82).

El disenso entre sectores sociales e industria radiodifusora debe transformarse en políticas públicas que privilegien las legítimas aspiraciones de todos los actores. La sociedad civil ha impulsado el debate sobre la relevancia de la pluralidad mediática, y ha logrado su incorporación a la agenda pública; sin embargo, el éxito de las demandas sociales depende de que el gobierno garantice la más amplia participación (Lay, 2011).

Las políticas públicas deben favorecer la consolidación de medios no comerciales, dar cabida a opiniones disímiles y lograr los consensos propios de una pluralidad democrática. La necesidad de preservar una esfera en la que los ciudadanos libremente accedan a la información y participen en la vida pública justifica la existencia de medios alejados de intereses mercantiles y presiones gubernamentales, cuyo propósito sea prestar un auténtico servicio público.

La distinción entre servicio público y actividad de interés público tiene efectos económicos y culturales, si se considera a la radiodifusión bajo el segundo supuesto, se privilegia el carácter mercantil sobre su aspecto cultural, social y educativo (Peppino, 1999: 33). El servicio público exige el diseño estatal de políticas, pues su finalidad es satisfacer necesidades públicas fundamentales. El interés público supone cierta regulación estatal que permita a los particulares desempeñar la actividad, siempre que ésta se garantice adecuadamente (Martínez, 1997: 146), de manera que la naturaleza que se otorgue a la radiodifusión justifica el grado de intervención gubernamental³. En todo caso, no basta con regular temas de competencia económica y aspectos técnico-operativos, es fundamental establecer un andamiaje normativo y administrativo para construir un auténtico entorno de pluralidad mediática, imprescindible en las democracias.

La radiodifusión en el contexto mexicano

Como industria cultural, la radiodifusión adquiere, como se ha dicho, una doble dimensión: económica y socio-política; por este motivo, aunque la desregulación de

3 La norma vigente en México define a la radiodifusión como una actividad de interés público aunque la reciente reforma constitucional la considera un servicio público de interés general. Ello no basta, pues la legislación secundaria debe garantizarle tal carácter y las acciones gubernamentales encaminarse a los mismos fines.

los mercados sea una tendencia mundial, los fenómenos de concentración que ha producido justifican la intervención estatal para garantizar la diversidad, al reconocer que las industrias culturales permiten construir identidades en sus audiencias. Por ello, la pluralidad mediática exige la coexistencia de medios comerciales y emisoras sin fines de lucro.

Las emisoras comerciales basan su operación en la competencia y el libre mercado, se financian con la venta de publicidad, su programación se orienta a las masas y el propio mercado determina sus contenidos. Este modelo ve a las audiencias como consumidoras de publicidad. Por su parte, la radiodifusión no comercial asume las formas de estaciones oficiales (medios públicos), radios comunitarias y estaciones indígenas. A pesar de sus particularidades, todas demandan la intervención gubernamental para garantizar a la colectividad sus derechos fundamentales a la libre expresión e información, en el marco de pluralidad ideológica de un Estado democrático.

Medios públicos

Son emisoras que emplean fondos públicos para su funcionamiento, mayormente a cargo de entidades gubernamentales en todos los órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). Su naturaleza jurídico-administrativa es diversa: operan como órganos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, direcciones generales o bien dentro de la estructura orgánica de centros de educación superior.

Sus objetivos deben centrarse en el fomento de la construcción de ciudadanía, pluralidad democrática, diversidad cultural, trabajo y producción creativas, e impulsar la vocación educativa y de difusión de conocimiento, pues desempeñan una función de servicio público en la búsqueda de beneficios desde los enfoques político y socio-cultural (Gómez, 2009: 158, 159). A diferencia del modelo europeo, en Latinoamérica no se ha concretado esta noción de servicio público, quizá porque en este segmento los medios públicos se emplean como estaciones oficiales; es decir, como instrumentos políticos del Gobierno (Roncagliolo, 1998: 151, 152).

En el entorno actual de nuevas tecnologías y poder mediático, los medios de servicio público han establecido sus propias formas de competencia, lo que lleva a suponer que su finalidad se ha desvirtuado: muchas de sus ofertas programáticas son muy similares a las de los medios comerciales (Atkinson, 1998: 24).

La necesidad de articular estos medios y ampliar su cobertura en el territorio nacional hizo que en 2005 se constituyera la Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, con la misión de:

[...] enlazar los sistemas radiofónicos y televisivos nacionales de carácter público orientados a la difusión de contenidos educativos y culturales, con el objetivo primordial de lograr una presencia significativa de los mismos que permita el fortalecimiento continuo de La Red y asegure la consolidación de la radio y la televisión alternativas en nuestro país⁴.

Pero el contexto socio-político y la ausencia de acciones gubernamentales han impedido concretar esa misión. En un intento por remediarlo, se creó el Organismo Promotor de Medios Audiovisuales (OPMA), con el objeto de generar, producir y distribuir contenidos audiovisuales, así como prestar el servicio de radiodifusión mediante la instalación y operación de estaciones⁵.

Más allá de la retórica para justificar su creación, el OMPA nació ajeno a los fines de la radiodifusión pública, pues quedó bajo la jurisdicción de la Secretaría de Gobernación subordinándose a intereses políticos del Gobierno en turno, sin autonomía ni independencia editorial. En su corta vida ha funcionado como la gran repetidora de las dos principales televisoras oficiales federales.

Los medios públicos enfrentan restricciones presupuestarias en la aplicación de diversas reglas de operación dentro de los esquemas de la administración pública; como resultado, algunos operan con equipos obsoletos y carecen de otros necesarios, pero lo más apremiante es la revisión de sus contenidos.

Estos hechos descritos exigen acciones gubernamentales que faciliten su financiamiento y flexibilicen sus reglas de operación, para hacerlos eficaces, productivos, autofinanciables y atractivos a sus audiencias, y los consoliden como auténticos medios de Estado y no de Gobierno. Su oferta programática debe distinguirse de la comercial, redefiniendo su estructura, elementos operativos y fines sociales, y garantizando su independencia frente a injerencias gubernamentales y partidistas.

Emisoras comunitarias

Son emisoras operadas por organizaciones afiliadas a la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (Amarc), su actividad no tiene fines de lucro y operan con la participación de la propia comunidad. La radio comunitaria no se define por su cobertura, ubicación en el cuadrante de frecuencias, naturaleza de la agrupación que la opere, forma de producir sus contenidos o posible inclusión de anuncios comerciales (Peppino, 1999: 41, 42). La esencia de lo comunitario consiste en cumplir objetivos sociales, en un quehacer diario al servicio de la comunidad, mediante la democrati-

4 Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México, A.C. (s/f). "Misión". Visita 12 mayo 2013, en <http://www.lared.org.mx/anima/conocered.swf>

5 El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 destaca que México requiere políticas económicas en sectores estratégicos y, aunque uno de sus objetivos es democratizar las telecomunicaciones, el tema de la radiodifusión se limita a promover la competencia en televisión abierta (Diario oficial de la Federación, 20 mayo 2013).

zación de las comunicaciones para posibilitar a la sociedad civil el acceso al uso del espectro radioeléctrico en beneficio de las necesidades y gustos de la comunidad.

La radio comunitaria surgió en casi todo el planeta como reacción a los monopolios de la industria e inicialmente se identificó como “radio libre”, muchas veces transmitió en la clandestinidad, bajo el calificativo de “pirata”. Hoy día es un modelo ampliamente extendido en Latinoamérica, que ofrece nuevas formas de expresión, aunque se trate de una práctica inmersa en procesos de consolidación e, incluso, reconocimiento de las autoridades legislativas y gubernamentales de cada país (Peppino, 1999: 38-40).

Su debilidad numérica se contrarresta con la fuerza y legitimidad de sus vínculos con movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales e, incluso, asociaciones religiosas. Son una opción para la democratización de los medios y la legalización de todas las voces, que impulsa políticas públicas para el acceso de la sociedad civil a las frecuencias y el aprovechamiento de nuevas tecnologías (Peppino, 1999: 31-33).

En México enfrentan la prohibición legal de incluir publicidad, lo que afecta sus condiciones de subsistencia, por los escasos recursos con que cuentan para solventar gastos de operación. Además, han transitado difícilmente de la discriminación institucional al reconocimiento normativo, al operar en un esquema de incertidumbre legal ante la renuencia del Gobierno a otorgarles un estatus diferenciado del resto de las emisoras no comerciales⁶. Solo después de una ardua lucha, han empezado a operar legalmente⁷.

Pero su principal dificultad ha sido la actitud represiva del Gobierno federal, muchas veces traducida en la criminalización de su actividad a la que se ha calificado, incluso, de subversiva. Muestra de esta política gubernamental es el empleo de procedimientos penales, preferidos sobre vías administrativas. No obstante la manifiesta voluntad de los operadores de las emisoras para ajustarse al marco legal, en muchas ocasiones, sus solicitudes para operar son desatendidas o sujetas a requisitos de imposible cumplimiento, dada su insuficiencia financiera y desventajas frente a la radiodifusión comercial.

Estaciones indígenas

Desempeñan un papel fundamental en la conformación del concepto de multiculturalidad y son herramientas esenciales para la defensa de los intereses de las comunidades indígenas en las que se instalan, al preservar y fomentar su lengua, tradiciones y cultura, además de resolver necesidades de comunicación entre los habitantes de localidades que carecen de otros medio de comunicación.

6 Ningún ordenamiento legal o administrativo reconoce oficialmente en México a las radios comunitarias y, aunque la reciente reforma constitucional sí las menciona expresamente, omite cualquier otra previsión al respecto.

7 Amarc reconoce 13 emisoras asociadas en México. Información disponible en su página web. Visita 6 mayo 2013 en <http://www.amarcMexico.org/?p=421>

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas es el resultado de luchas políticas y sociales tendientes a establecer un verdadero “indigenismo participativo”, en el que las emisoras indígenas han desempeñado de difusión y apoyo primordial. La participación indígena asume distintas modalidades: difusión de mensajes y material grabado, información y comunicados de las organizaciones indígenas, entrevistas a los habitantes de la localidad, difusión de creaciones musicales o literarias y capacitación para fomentar la colaboración con la emisora sobre temas varios de interés común. Todo esto hace que sean parte esencial en la vida de sus audiencias (Castells-Tallens, 2011), y aunque no son emisoras comunitarias muchas veces su impacto en las comunidades es mayor y más horizontal que el de aquellas, de modo que:

[...] si la teoría impide claramente que las radios indigenistas sean vistas como comunitarias, la práctica hace que esta afirmación no pueda ser tan rotunda por un mínimo de dos razones: porque el concepto de ‘comunitario’ tiene que ser maleable para ser útil y porque estas radios a menudo están más cerca de los intereses comunitarios que de los intereses del Estado (Castell-Tallens, 2011:137).

Pero la distinción es necesaria, pues impacta en las políticas públicas que el Gobierno debe implementar para cada una de estas formas comunicativas.

Las emisoras indígenas son operadas por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)⁸, a través del Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI), del que forman parte 20 emisoras que transmiten en 31 lenguas indígenas, que difunden la lengua, la cultura, las tradiciones y la música de las comunidades y pueblos indígenas en los que se asientan⁹. A partir del año 2000, el discurso político trató de sustituir el calificativo “indígena” por “indigenista”, para evidenciar que las estaciones son operadas por la administración pública federal (Castells-Tallens, 2011), pero la denominación no altera su esencia, ya que los pueblos indígenas las emplean para satisfacer sus necesidades de comunicación e información.

Es cierto que aún no se concreta el reconocimiento pleno de los derechos indígenas en México, y aunque la creación del SRCI contribuye a este objetivo y es parte del proceso reivindicatorio, es insuficiente para cumplir los fines de servicio público que aseguren la interlocución entre estos pueblos y otros actores sociales, en un marco de pluralidad y diversidad cultural. El tema de la radiodifusión indígena o indigenista exige intervención gubernamental, pero también participación social que garantice la apertura de espacios y el acceso a formas multiculturales de expresión, con pleno respeto a la diversidad nacional, aceptando que los pueblos indígenas son parte de nuestra historia, pero también del futuro de México.

8 *Stricto sensu*, las radios indígenas son radios públicas, pues el CDI es un organismo descentralizado de carácter federal; incluso Amarc ha señalado que estas emisoras no deben confundirse con las comunitarias.

9 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (s/f). “Emisoras del Sistema de Radiodifusoras”. Visita 6 de mayo de 2013, en <http://tinyurl.com/ntdd2ok>

¿Nuevas políticas públicas para la radiodifusión no comercial?

Las acciones gubernamentales no han favorecido la radiodifusión sin fines de lucro, sino que la han obstaculizado. Las nuevas tecnologías y los retos económicos que suponen hacen que el tema ocupe un importante lugar en la discusión pública, tanto gubernamental, como académica y social. Pero a pesar de los debates y demandas sociales, las políticas públicas mantienen el statu quo que beneficia a los medios comerciales: los escasos cambios normativos y acciones gubernamentales se han centrado en la concentración, privatización y desregulación de las industrias mediáticas.

Los actores políticos califican la reciente reforma constitucional de exigencia inaplazable en términos de competencia y digitalización. Es cierto que las normas deben adecuarse al contexto social, pero igualmente importante es fortalecer la función social de la radiodifusión. La licitación de frecuencias para nuevos canales de televisión que prevé la reforma puede suponer la eliminación de monopolios económicos, pero no asegura que se elimine el monopolio de la opinión pública ni garantiza la democratización y pluralidad mediáticas, ya que eventualmente podría favorecer a ciertos grupos con poder relevante en el mercado de los medios de comunicación que comparten un mismo proyecto económico pero no social.

Las recientes previsiones constitucionales sobre nuevas tecnologías de televisión¹⁰ rayan en rigorismos sobre los plazos fatales, lo que puede dificultar su cumplimiento. Deberían instrumentarse políticas públicas flexibles que se ajusten hasta lograr la cobertura total de televisión digital en todo el país, pero esa flexibilidad se complica ante el imperativo de que la transición digital culmine el 31 de diciembre de 2015 y que los Poderes de la Unión garanticen los recursos necesarios para la implementación de equipos receptores.

La reforma constitucional describe el objeto, funciones, integración, facultades y atribuciones de dos nuevos órganos constitucionales autónomos para regular las telecomunicaciones, la radiodifusión y la competencia en el mercado: el Instituto Federal de Telecomunicaciones y la Comisión Federal de Competencia Económica. La mayoría de las disposiciones restantes establecen la competencia entre operadores de estaciones comerciales de televisión y redes de telecomunicaciones, las causas para declarar la dominancia de agentes económicos en el mercado, las sanciones y la posibilidad de inversión extranjera directa, hasta en un cuarenta y nueve por ciento en radiodifusión. Pero sobre medios no comerciales de radiodifusión, la reforma constitucional es por demás escueta. Respecto de los medios públicos apenas señala que “[e]l Instituto Federal de Telecomunicaciones garantizará que el Gobierno Federal cuente con las concesiones necesarias para el ejercicio de sus funciones” (Diario Oficial de la Federación, 11 junio

10 Aunque la digitalización también atañe a las estaciones de radio, y México ya está inmerso en el proceso, la reforma constitucional nada señala al respecto; seguramente no se trata de una omisión u olvido, sino de una clara intención por fortalecer sólo a la parte de la industria que mayor presencia tiene en el mercado.

2013, art. 28); sin embargo, nada indica sobre los mecanismos para asegurarles suficiencia presupuestaria en la operación y cumplimiento de sus funciones, mediante una oferta programática que los distinga de los medios comerciales. Se agrega que:

Los medios públicos que presten el servicio de radiodifusión deberán contar con independencia editorial; autonomía de gestión financiera; garantías de participación ciudadana; reglas claras para la transparencia y rendición de cuentas; defensa de sus contenidos; opciones de financiamiento; pleno acceso a tecnologías, y reglas para la expresión de diversidades ideológicas, étnicas y culturales (Diario Oficial de la Federación, 11 junio 2013, art. transitoria 10).

La ausencia de reglas claras para el funcionamiento y salvaguarda de la función de servicio público hacen que la simple mención de sus características sea una mera expresión retórica.

La reforma también determina la desaparición del OPMA para ser sustituido por un organismo público descentralizado, con autonomía técnica, operativa, de decisión y de gestión, cuyo objeto será proveer el servicio de radiodifusión sin fines de lucro (Diario Oficial de la Federación, 11 junio 2013, art. 6 y transitoria 3).

El señalamiento es ambiguo: parecería que las actuales emisoras oficiales desaparecerán para ser absorbidas por el nuevo ente. Ante la falta de claridad, la legislación secundaria deberá pormenorizar la norma; pero el hecho de que los medios públicos sean coordinados por un organismo descentralizado difícilmente garantizará su independencia editorial y de operación, como ocurrió ya con el fallido intento de coordinar los medios públicos mediante el OPMA.

Respecto de las estaciones comunitarias e indígenas, la Constitución es aún más breve. Se menciona únicamente que “las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas”, y se establece que las de uso público y social se otorgarán mediante el procedimiento de asignación directa, conforme al procedimiento que marque la ley (Diario Oficial de la Federación, 11 junio 2013, art. 28)¹¹.

Para garantizar condiciones de operación y cumplimiento de sus fines no basta mencionar en la Constitución a las emisoras comunitarias e indígenas; el verdadero desafío consiste en promulgar normas secundarias que prevean mecanismos de asignación acordes a las peculiaridades de estas formas de radiodifusión y omitan la exigencia de requisitos de imposible cumplimiento que hagan nugatorio el reconocimiento constitucional.

Por tanto, la reciente reforma no contiene una visión integral del sistema de medios, pues su objetivo es fortalecer la competencia económica y las nuevas tecnolo-

11 “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6.º, 7.º, 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones”, *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013, artículo 28, párrafo XVII.

gías, pero desestima la importancia de los medios no comerciales (Diario Oficial de la Federación, 20 mayo 2013, objetivo 4.5).

Aunque la reforma constitucional tuvo el mérito de haber logrado un amplio consenso político, el reto ahora es expedir normas secundarias ad hoc para garantizar a las emisoras comunitarias e indígenas el uso del espectro radioeléctrico, con previsiones de fácil cumplimiento que consideren sus particularidades de conformación y financiamiento.

Otro asunto pendiente es la consolidación de un auténtico sistema de medios públicos que asegure el cumplimiento de sus fines, no como medios de Gobierno sino como verdaderos medios de Estado, con plena autonomía editorial, suficiencia presupuestaria y oferta programática distinta de la comercial.

Todo marco normativo es ineficaz si no se concreta en acciones administrativas. La radiodifusión exige políticas públicas que la fortalezcan y que consoliden espacios para toda manifestación ideológica, política y social. Las acciones gubernamentales deben encauzar a la radiodifusión hacia el cumplimiento de su función social, mediante el fomento de la pluralidad ideológica.

Más que implementar adecuados instrumentos de gestión pública, los ejes fundamentales de políticas públicas deben sustentarse en consensos reales entre todos los actores sociales, políticos y económicos, con reglas claras e instituciones confiables y eficaces. La eficacia institucional exige contar con funcionarios técnicamente competentes, capaz de concretar reformas estructurales.

La intervención estatal debe equilibrarse entre el protagonismo y la ausencia en el quehacer económico, con reglas que eviten la concentración de los medios en grupos reducidos de actores dominantes, de modo que se haga un uso eficiente del espectro radioeléctrico y que el dividendo digital asegure el acceso a los medios no comerciales, en condiciones de igualdad y equilibrando las profundas asimetrías que hoy existen en el sector. Con este propósito, el tema del financiamiento es medular: los medios públicos deben contar con presupuestos estatales para operar y transitar hacia la digitalización y los medios comunitarios e indígenas deben operar en un régimen que les permita autofinanciarse.

Conclusiones

La globalización de los mercados mediáticos y las nuevas tecnologías digitales obligan a replantear el tema de la radiodifusión en sus dimensiones política y económica, desde la perspectiva de la Economía Política de la Comunicación, que analiza los nexos entre sociedad, cultura, política y organización económica, para determinar el impacto de esta última sobre las expresiones culturales y las posibilidades de acceso.

La radiodifusión es estratégica para conformar idiosincrasia y cultura, trascender en la esfera política y formar opinión pública. En un auténtico entorno de pluralidad

mediática, se reconoce la importancia mercantil pero, más aún, la función social de la radiodifusión de contenido alternativo, no comercial.

En México –pese al predominio comercial– los medios públicos, las radios comunitarias y las estaciones indígenas operan para satisfacer necesidades comunicativas de importantes sectores sociales, aunque enfrentan dificultades que demandan la intervención gubernamental para asegurar su permanencia.

Los medios públicos son esenciales para salvaguardar la diversidad cultural y contribuir a la construcción de la ciudadanía, aunque han sido mayormente empleados como instrumentos políticos al servicio de los Gobiernos de turno. Las restricciones presupuestales que enfrentan, debido a su ubicación en la estructura de la administración pública y la preponderancia de los medios comerciales, los ha forzado a idear mecanismos de competencia, con ofertas programáticas similares a las de los medios comerciales, desvirtuando su naturaleza y finalidad.

Las estaciones comunitarias –operadas por entes sin fines de lucro y cuya esencia es satisfacer necesidades comunicativas en su propia comunidad, bajo constante control y participación de la sociedad civil– carecen de recursos suficientes para financiarse, pues tienen legalmente prohibida la inclusión de publicidad. Su principal problema ha sido la actitud represiva del Gobierno federal que, en muchas ocasiones, desemboca en la criminalización de su actividad, a la que se llega a calificar de subversiva.

Las emisoras indígenas tienen por finalidad la transmisión y difusión de la lengua, cultura, tradiciones y música de sus pueblos; funcionan, en muchos casos, como el único difusor de mensajes entre la población local y el exterior, aunque operan en un entorno que minimiza la importancia de la multiculturalidad en la nación mexicana y niega a los pueblos indígenas la posibilidad de crear vínculos reales de comunicación con otros actores sociales y políticos.

La radiodifusión no comercial enfrenta el reto adicional que representa la digitalización de las señales, resultado de las innovaciones tecnológicas que permiten optimizar el espectro radioeléctrico para incorporar nuevas frecuencias, pero que también exige fortísimas inversiones económicas para la adquisición y operación de equipos necesarios para concretar este proceso.

Tales dificultades normativas, administrativas y financieras exigen acciones gubernamentales basadas en un marco normativo moderno que fortalezca los dos aspectos propios de la radiodifusión: la competencia económica y su función social, pues hasta ahora las políticas públicas mexicanas se han centrado en el primero de ambos aspectos, restringiendo la consolidación de un auténtico entorno de pluralidad mediática, en el que los medios no comerciales son imprescindibles.

La reciente reforma constitucional sigue la misma ruta y sus escasas provisiones sobre medios no comerciales pueden volverse retórica legislativa si las normas secundarias no garantizan la consolidación de medios alternativos, este es el desafío real.

Bibliografía

- Atkinson, Dave (1998). "Panorama de una crisis". En *La radio y la televisión de servicio público: el desafío del siglo XXI*, Dave Atkinson y Marc Roboy (Comp.): 19-30. París: Unesco.
- Berlín, Irving (2000). "El derecho a decir: radios universitarias y educativas en México". *Revista Latina de Comunicación Social* N° 27, Vol. 3. Visita 15 de febrero de 2013 en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81932701>
- Castells-Talens, Antonio (2011). "¿Ni indígena ni comunitaria? La radio indigenista en tiempos neoindigenistas". *Revista Comunicación y Sociedad* N° 15. Visita 15 de enero de 2013 en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34615397006>
- De Quevedo Orozco, Lourdes (2004). "La radio en la difusión universitaria. A la búsqueda de sentido". *Revista Reencuentro. Análisis de Problemas Universitarios* N° 39. Visita 15 febrero 2013 en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=34003914>
- De Moragas Spà, Miguel (1990). *Teorías de la comunicación. Investigaciones sobre medios en América y Europa*. España: Gustavo Gili.
- Diario Oficial de la Federación (2010). "Decreto por el que se crea el organismo descentralizado denominado Organismo Promotor de Medios Audiovisuales", *Diario Oficial de la Federación*, 31 de marzo de 2010.
- (2013). "Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 2013.
- (2013) "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones", *Diario Oficial de la Federación*, 11 de junio de 2013.
- Esteinou Madrid, Javier (2005). "Los retos de los medios públicos en México". En *Congreso Internacional "Democracia y Medios Públicos"*: 45-92, México: Red de Radiodifusoras y Televisoras Educativas y Culturales de México.
- Gómez García, Rodrigo (2009). "Panorama internacional de los sistemas de radiodifusión de servicio público. Vectores del pluralismo democrático. La diversidad y la producción culturales". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* N° 206. Visita 15 de febrero de 2013 en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42115999009>
- Gurza Lavalle, Adrian (1998). *Estado, sociedad y medios: reivindicación de lo público*. México: Plaza y Valdés.
- Huerta Wong, Enrique (2004). "Concentración de la propiedad y políticas públicas en los medios", Audiovisuales de Norteamérica: apuntes para un estado de la situación mexicana". *Revista de Economía Política de las Tecnologías de la Información y Comunicación* N° 2. Visita 17 de febrero de 2013 en <http://www.eptic.com.br/Revista%20VI-II.pdf>.

- Lay Arellano, Israel (2011). “La sociedad civil como concepto y como caso empírico en la discusión de la reforma a la Ley Federal de Radio y TV”. *Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación* N° 6: 113-120.
- Martínez Morales, Rafael (1997). *Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Administrativo*, Tomo III. México: Harla.
- Mattelart, Armand et ál. (2005). *Historia de las teorías de la comunicación*. España: Paidós.
- Pareja Sánchez, Norma (2010). “Cultura política y audiencias televisivas. La televisión en la familia y la vida cotidiana”. En *Los medios en la educación, la cultura y la política*, Florence Toussaint Alcaraz (Coord): 123-145. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Peppino Barale, Ana María (1999). *Radio educativa, popular y comunitaria en América Latina: origen, evolución y perspectivas*. México: Plaza y Valdés.
- Quibrera Matienzo, Enrique (2010). “La convergencia tecnológica de las televisoras y su impacto en las políticas públicas”. En *Los medios en la educación, la cultura y la política*, Florence Toussaint Alcaraz, (Coord.): 217-229. México: Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Roncagliolo, Rafael (1998). “La radiotelevisión comunitaria, un servicio público”. En *La radio y la televisión de servicio público: el desafío del siglo XXI*, Dave Atkinson y Marc Roboy (Comp.): 15-153. París: Unesco.
- Sierra Caballero, Francisco (2006). *Políticas de Comunicación y Educación. Crítica y desarrollo de la sociedad del conocimiento*. España: Gedisa.
- Sosa Plata, Gabriel (2007), “Retos digitales en México”. Ponencia presentada en Congreso Internacional *Regulación y Futuro Digital de los Medios Públicos*. México.
- Subirats, Joan et ál. (2008). *Análisis de gestión de políticas públicas*. España: Ariel.
- Yáñez Campero, Valentín Horacio (2007). *Administración Pública y Comunicación Social en México*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Valderrama, Jairo E. y César M. Velásquez (2004). “Radio y Responsabilidad Social en Colombia”. *Revista Palabra-Clave* N° 11: 9-45.
- Winocur, Rosalía (2002). *Ciudadanos mediáticos: la construcción de lo público en la radio*. Barcelona: Gedisa.
- Zurbriggen, Cristina (2009). “Democracia, Estado y desarrollo”. En *Políticas públicas en sistemas críticos*. Juan Antonio Zornoza et ál. (Comp.): 17-38. Colombia: Universidad Nacional de Colombia.